

ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: FOME ZERO E BOLSA ESCOLA

Gilberto Martins¹, Bernardo Pádua Jardim de Miranda², Maria Irlles de Oliveira Mayorga³

¹ Faculdade Santa Rita – FaSaR

² Faculdade Santa Rita – FaSaR

Resumo - A principal motivação deste trabalho é contribuir para as discussões sobre o PROGRAMA FOME ZERO. Busca-se a compreensão das inter relações entre a oferta de uma política compensatória e os impactos gerados para a população demandante. Pretende-se analisar as determinantes socioeconômicas que motivaram a oferta pelo Estado desse programa social, como também, compara-lo ao Programa de renda mínima Bolsa – Escola, que é considerado eficaz na redução da pobreza pelos especialistas. O Programa Bolsa Escola objetiva contribuir para o incremento da renda das famílias dos beneficiários e para a redução da evasão escolar dos alunos do ensino fundamental. Já o Fome Zero, inclui medidas estruturais, específicas e locais visando atingir a segurança alimentar para a população brasileira e o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Assim, o problema abordado envolve variáveis sociais, econômicas e culturais que não poderão ser analisadas de forma fragmentada, suscitam de uma visão holística e de uma abordagem interdisciplinar, pois o intuito é investigar a realidade com a maior fidelidade possível.

Palavras-chave: Políticas públicas; Demanda social ; Bolsa Escola; Fome Zero

Área do Conhecimento:

Introdução

As políticas sociais são ações do governo que visam atender à determinada demanda social. Elas são permeadas por antecedentes históricos de cunho sócio-econômico. No caso dos Programas Bolsa Escola e Fome Zero, que datam respectivamente dos anos de 2001 e 2003, as condições de pobreza de considerável parcela da população do continente latino-americano podem ser consideradas como fator de relevância.

A crise social vivenciada por significativa parcela da população latino-americana, em especial pela população brasileira, pode ser entendida como remanescente de um processo histórico e tem se agravado ao longo do tempo. De acordo com os dados apresentados por Cavalcanti (1997), pode-se verificar que em 1940 o Brasil tinha 41,2 milhões de habitantes (IBGE, 1982). Em 1990, o número de pessoas “abaixo da linha da pobreza” no país alcançava 42 milhões (PNUD-IPEA, 1996). ou seja, cinquenta anos de “progresso” rápido e supostamente ilimitado, com taxas de aumento do PIB superiores a 5% ao ano, em média, levaram simplesmente a uma situação em que o total de indivíduos na extrema pobreza, no país, no final do período, supera a população total do começo. A população mundial, por sua vez, era de 1,5 bilhão de pessoas em 1900. Em 1996, as que viviam abaixo da linha da pobreza no planeta somavam 1,6 bilhão (UNDP, 1996). Em que medida se pode dizer com segurança que a pobreza está sendo reduzida em termos globais?” (Cavalcanti, 1997).

Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar de forma comparativa os programas sociais Bolsa Escola e Fome Zero. Especificamente, pretende-se compreender os antecedentes históricos da oferta da Política compensatória;

identificar os componentes socioeconômicos do Programa Bolsa Escola e Fome Zero; buscar as instâncias de poder envolvidas na elaboração e gestão dos Programas; investigar ações socioeducativas propostas pelo MEC para viabilização do Programa Bolsa Escola e constatar os benefícios que podem ser gerados por estes Programas sociais;

Materiais e Métodos

O presente trabalho consta de uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo os dados oriundos de documentos oficiais fornecidos pela SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL do Município de Fortaleza-Ce, do GUIA DE AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS DO PROGRAMA NACIONAL BOLSA ESCOLA elaborado pelo MEC, do PROJETO FOME ZERO: Uma Proposta de Política de Combate à Fome no Brasil (versão para discussão) e PROGRAMA FOME ZERO. Os dados foram abordados segundo uma concepção de interdisciplinaridade, ou seja, utilizou-se da contribuição de diversas áreas do saber visando uma maior contribuição.

Resultados

A fome é um fenômeno que está presente no século XXI. Contudo, os esforços para reduzi-la tiveram início com o fim da segunda guerra mundial. Nesse período, seu espectro estava presente na Europa e os vencedores viam com grande preocupação a tarefa de alimentar não só os famintos de sempre – possíveis foco de novas guerras – mas também uma nova população, composta pelos milhões de europeus que tiveram destruídas suas áreas agrícolas e sua infraestrutura.

No ano de 1943 realizou-se em Hot Springs, Estados Unidos, a primeira conferência internacional sobre o incentivo

à agricultura e à alimentação. Buscava-se garantir por meio de um mecanismo de cotas e ajuda alimentar semelhante ao do FMI, que cada país pudesse reerguer sua produção agrícola e alimentar sua população de forma soberana. Pretendia-se a criação da comissão mundial de alimentos. No entanto, em 1947 essa idéia foi rejeitada, mas criou-se uma organização, vinculada à ONU, cuja a meta é a herança legada pela conferência realizada em Hot Springs: Food and Agriculture Organization - FAO.

Apesar dos esforços realizados no sentido da redução do número de famintos, delegados participantes da Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO, em Roma, estimaram que 816 milhões de pessoas estavam sob condições de insegurança alimentar em 1996. Nessa ocasião firmaram um compromisso de reduzir o número de famintos em seus países até 2015 pela metade. Em 2002 a FAO organizou outra conferência em Roma, cúpula +5 para avaliar os progressos em relação ao compromisso firmado 5 anos antes. Contudo, constatou-se que os progressos foram mínimos e a meta que fora estabelecida estava longe de ser atingida. Atribuiu-se o fracasso em atingir as metas à falta de vontade política por parte dos governos de patrocinar o combate à fome. Além disso, pode-se delinear algumas causas para o aumento dos índices de pobreza e fome :

- Ausência de renda mínima para suprir as necessidades alimentares básicas;
- A racionalidade econômica utilizada no mercado é ineficiente na geração de equidade de condições para todos;
- Agravamento da crise social caracterizada por altos índices de desemprego e queda nos salários reais;
- Impossibilidade de romper com as causas da pobreza;
- Aumento do número de pobres;
- Políticas Estatais ineficientes.

As variáveis envolvidas no aumento da pobreza e fome são complexas de se determinar. Apesar de sua relevância, não nos ateremos, nesse trabalho, no seu aprofundamento. O intuito aqui é identificar algumas características da demanda social brasileira que ocasionaram oferta, pelo governo brasileiro, do Programa Social Bolsa escola e do Fome Zero.

O programa social de renda mínima-Bolsa Escola é parte das ações governamentais que visam diminuir a exclusão gerada pela racionalidade econômica utilizada no mercado, ou seja, compensa-se a parcela da população desprovida de renda para a aquisição de bens e serviços elementares. As políticas compensatórias podem ser definidas, de acordo com Cohen, (1993) como “Uma discriminação positiva”. De acordo com as idéias do autor, os critérios de seletividade utilizados pelo governo para escolher a população a que se quer atingir com a política compensatória privilegiam os mais pobres. Essas ações do governo hierarquizam a parcela da demanda social a ser atendida.

As políticas de renda mínima possuem um caráter redistributivo. Contudo, os programas sociais podem pretender atingir vários objetivos ao mesmo tempo. No caso da Bolsa Escola, por exemplo, objetiva-se um incremento na renda das famílias associado à ações educacionais que mantenham as crianças na escola. Pretende-se, assim, gerar com uma só política, benefícios econômicos, sociais e culturais.

Já o projeto Fome Zero foi elaborado durante a campanha eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da

república e foi definido como prioridade de governo. Iniciativa do Instituto da Cidadania, entidade sem fins lucrativos e independente criada por Lula a 10 anos, foi financiado pela Companhia Brasil de Metalurgia e Mineração. Sua elaboração contou com mais de 50 especialistas nas áreas de políticas sociais, alimentação, nutrição e saúde. Foi criado para combater a fome e as causas que geram a exclusão social. De acordo com as propostas do programa, garantir a segurança alimentar significa proporcionar condições para que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente e de forma permanente, com quantidade e qualidade adequadas.

O Fome Zero apresenta 3 conjuntos de políticas articuladas entre si. As Políticas Estruturais são voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza. Já as Políticas Específicas, visam atender diretamente às famílias no que se refere ao acesso aos alimentos. As Políticas locais têm como objetivo o desenvolvimento local e podem ser implantadas por prefeituras e sociedade local.

As Políticas Estruturais são ações que visam permitir aumento da renda e diminuição das desigualdades sociais. Incluem os programas de geração de emprego e renda do governo. Constituem uma faixa de intervenção prioritária. Propõe a participação das empresas, que devem atuar na formação de jovens e na sua inclusão no mercado de trabalho. O Estado deverá agir no sentido da sustentação da renda fundamental através de renda mínima, seguro desemprego e ampliação do sistema de previdência e aposentadorias. No caso de políticas públicas de sustentação da melhoria da renda, podemos citar a reforma agrária e os financiamentos de ativos a juros reduzidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e bancos oficiais.

As Políticas Específicas visam garantir a segurança alimentar, que de acordo com as determinações da FAO é “situação na qual todas as pessoas, durante todo o tempo, têm acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva que atenda às suas necessidades diárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Essa política inclui o Programa brasileiro de cartão alimentação, inspirado no FSP americano. Busca-se a dinamização das economias locais e exige-se dos beneficiários do programa a participação em cursos de requalificação profissional, manutenção dos cartões de vacinação em dia e a realização de trabalhos voluntários na comunidade. Trata-se de uma suplementação da renda de famílias que estão abaixo da linha da pobreza em R\$ 50,00 mensais, como também, da doação de cestas básicas. O fundo de apoio a esse programa prevê a participação de empresas financeiramente e disponibilizando funcionários para realizar cursos de conscientização da importância da alimentação balanceada e a respeito dos desperdícios.

As Políticas locais visam a sustentabilidade do desenvolvimento gerado pelo programa. Incentivo à agricultura familiar, redução do processo burocrático que envolve o PRONAF, criação de novos canais para obtenção de créditos destinados a atividades agrícolas e não agrícolas, o incentivo aos bancos de alimentos e o estabelecimento de parcerias com programas tais como o Mesa de São Paulo. As ações propostas pelo Fome Zero envolvem diversos atores sociais, que de acordo com os objetivos do programa, devem interagir buscando o fortalecimento do capital humano e

social. Pretende-se, a longo prazo, atingir o desenvolvimento sustentável.

Discussão

O Programa Nacional de renda mínima-bolsa escola faz parte das ações do governo que tem buscado reduzir a pobreza estrutural, bem como, promover a inclusão social. Criado em 2001 com a proposta de conceder benefício monetário mensal a famílias brasileiras de baixa renda em troca da manutenção de suas crianças na escola, surgiu da necessidade da adoção de uma política nacional de redução da pobreza vinculada à educação. Os antecedentes de sua criação estão nas experiências bem sucedidas em alguns municípios brasileiros, que estavam implantando desde o ano de 1995, ações voltadas para o incremento da renda associadas aos objetivos de melhora nos índices educacionais.

O Programa de Garantia de Renda mínima (PGRM), de 1997, também antecedeu o Bolsa Escola. Objetivava o repasse de recursos para complementar programas municipais. De acordo com dados constantes no site do MEC, “Em dois anos de funcionamento, o PGRM criou um estímulo para a permanência na escola de cerca de 1,1 milhão de crianças e adolescentes. Sendo que em 2000, 1,7 milhão de crianças foram beneficiadas com o repasse”. Contudo, uma análise do programa revelou a necessidade de aprimoramento dos seguintes pontos:

- 1) burocracia na celebração de convênios;
- 2) municípios mais carentes não possuíam recurso para a contrapartida exigida;
- 3) Capacidade orçamentária insuficiente para atender a demanda. O decreto de nº 3.283 de 28 de maio de 2001 regulamenta o Programa do Bolsa Escola e determina a assinatura do termo de adesão pelos municípios. Em Fortaleza esse termo foi assinado em 27 de setembro de 2001 e sancionado pela Lei nº 8566 que data do dia 20 do mesmo mês. Estabelece-se que uma vez beneficiária, a família passa a receber R\$15,00 mensais, por aluno matriculado no ensino fundamental, podendo a família beneficiária cadastrar até 3 filhos, tendo o benefício a possibilidade de chegar a um máximo de R\$45,00 por família. O benefício médio no Brasil é de R\$30,00. Exige-se que a criança tenha uma frequência superior a 85% dos dias letivos, sendo essa frequência controlada trimestralmente.

Apurada ausência em um desses meses, o benefício para os pais ou responsáveis legais das crianças pode ser suspenso. Assim, a definição das famílias atendidas se baseiam em um requisito e dois parâmetros: faixa etária, renda e frequência escolar. De acordo com as determinações da Lei, a partir do ano de 2001, no Brasil, todas as famílias com renda inferior a R\$90,00, cujas crianças de 6 a 15 anos estiverem frequentando o Ensino Fundamental regular, podem ser beneficiadas pelo Bolsa Escola Federal. O pagamento é efetuado, através de um cartão magnético, nos caixas eletrônicos (cash dispenser) da Caixa Econômica Federal, em casas lotéricas, nos correspondentes bancários e no “Caixa Aqui”, não sendo interrompido durante as férias. Os benefícios são advindos do FUCDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e são recebidos diretamente pelos membros da família responsáveis pelas crianças, que são cadastradas nas escolas. Estas repassam o

cadastro às prefeituras, responsáveis pela escolha, de acordo com a ordem crescente de renda, dos beneficiários.

No Brasil, de acordo com relatório dos resultados de 2001, foram beneficiadas um total de 5.104.456 famílias das 5.694.963 cadastradas. O número de crianças que receberam o benefício do programa, no mesmo período, foi de 8710589. No estado do Ceará os beneficiários foram respectivamente, 449.569 de um total de 467.719 e 767.349 crianças. Os dados para Fortaleza são os seguintes: Para um total de 90.313 famílias cadastradas, 80.309 foram atendidas em 2001, sendo as crianças beneficiárias 125.529. Os dados totais para o ano de 2002 ainda não estão disponíveis por prescindirem dos relatórios do 4º trimestre.

O Programa de Renda Mínima Bolsa Escola representa um avanço na desburocratização do aparelho Estatal, na medida em que os recursos são direcionados aos familiares das crianças beneficiárias. Além disso, a proposta de um conselho de controle social responsável pelo acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação pela sociedade das ações empreendidas pelo poder público representam a valorização do papel atores sociais ligados a diversos segmentos da sociedade. A busca de ações políticas que visem atingir tanto os problemas da pobreza estrutural, como os educacionais, significa que as políticas governamentais têm considerado as questões com uma visão não pontual.

As famílias beneficiárias com o Programa de Renda mínima-Bolsa Escola, de acordo com a lei que o rege, são as que possuem uma renda familiar per capita, no valor fixado nacionalmente em ato Poder Executivo Federal (até noventa reais para o exercício 2001) e que possuam, sob sua responsabilidade, crianças de idade entre seis e quinze anos, matriculados em estabelecimentos do ensino fundamental, com frequência superior a oitenta e cinco por cento. Os beneficiários com o programa são selecionados em ordem crescente, ou seja, da menor para a maior renda familiar per capita.

A Lei define como família “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.” Assim, renda per capita será determinada pela soma dos rendimentos brutos auferidos pela totalidade dos membros da família dividida pelo número dos seus membros, excluídos apenas os provenientes do programa.

O programa social Bolsa Escola tem como objetivo incentivar a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar de ensino fundamental, por meio de ações socioeducativas de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao das aulas. Buscando direcionar as atividades socioeducativas para os objetivos do programa, a Secretaria de Ensino Fundamental e a Secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola, órgãos vinculados ao MEC, definiram um guia de ações elaborado para gestores e professores das escolas de Ensino Fundamental dos municípios.

O guia de ações define as serem desenvolvidas da seguinte forma: “As ações socioeducativas são atividades sistemáticas e planejadas, envolvendo práticas educativas, culturais, esportivas, artesanais e técnicas de trabalho a serem promovidas pelas escolas para atender aos alunos fora do horário de aula”. MEC (2001, p.3). De acordo com o guia, as atividades têm caráter social e educativo por ter como

perspectiva o convívio ético, democrático e o fortalecimento da auto-estima de crianças e adolescentes. Objetiva-se com tais ações favorecer a permanência dos alunos no contexto educativo. Acredita-se que as atividades propostas promovam novas oportunidades de aprendizagem, acesso a conhecimentos necessários ao exercício da cidadania, à compreensão da realidade social do país, e, particularmente, do cotidiano da comunidade em que a escola se insere, como também, um ambiente saudável para o convívio escolar e comunitário.

Nesse sentido, o guia sugere que as ações sejam dirigidas a todos os alunos da escola e não somente aos que recebem recursos do Programa Bolsa Escola. Defende-se em tal documento que as práticas educativas despertam nas crianças e jovens o sentimento de pertencimento a uma comunidade. Assim, fortalecem-se para enfrentar problemas sociais graves, tais como, uso de drogas, a gravidez precoce, a disseminação de doenças sexualmente transmissíveis, a discriminação, o preconceito, o desrespeito às medidas de proteção ambiental e às normas e às normas de convívio social.

As ações socioeducativas previstas pelo guia não visam substituir as tarefas da escola. Objetivam, através da utilização de temas transversais, dar mais e melhores condições aos alunos de realiza-las bem. Os temas transversais estão inseridos nos PCN (Parâmetros Curriculares Nacionais) e enfocam questões da ética, da pluralidade cultural, do Meio Ambiente, da saúde, da orientação sexual, e do trabalho e consumo. Não substituem as disciplinas e sim, as incrementam com assuntos que integram o cotidiano das crianças e adolescentes.

As atividades voltadas para atingir as metas do Programa deverão ser planejadas no âmbito das Secretarias de Educação, que devem estabelecer parcerias com instituições, organizações não-governamentais (ONGS), empresas e pessoas que se interessem em valorizar a escola. De acordo com as determinações do MEC (op.cit.p.5), “o planejamento das ações devem se guiar pelos seguintes passos:

- Levantamento das condições dos alunos;
- Levantamento das condições da comunidade escolar e local”.

O levantamento das condições dos alunos deve considerar as condições de aprendizado do aluno e aspectos socioeconômicos e culturais de sua família e do seu universo. Sugere-se ações voltadas para tema como saúde, ética, Meio Ambiente, pluralidade cultural, orientação sexual, trabalho e consumo através da participação em atividades significativas, tais como, campanhas comunitárias, práticas culturais e esportivas, cuidados na manutenção da escola e do bairro. Pretende-se assim, poder auxiliar os alunos em seu desenvolvimento, tanto cognitivo, como afetivo e social.

Os benefícios diretos advindos do programa social, tais como, diminuição da evasão escolar, aumento da renda familiar etc, produzem impactos positivos para a sociedade. No entanto, devem ser considerados os benefícios indiretos como queda na exploração do trabalho infantil, redução da criminalidade de crianças e adolescentes e a melhora na qualidade de vida as famílias. Enfim, o programa Bolsa Escola e as ações socioeducativas previstas por ele são relevantes para a sociedade na medida que busca oferecer à ela a possibilidade do exercício da cidadania gerada pela educação, pois de acordo com Freire (1979,p.16). “A primeira

condição para que um ser possa assumir um fato comprometido está em ser capaz de agir e refletir”.

Apesar dos avanços logrados pelo programa seu estudo propiciou o levantamento de questões relevantes para discussões posteriores, tais como, a centralização das decisões sobre os recursos destinados ao programa na esfera de poder federal; Em municípios desprovidos de recursos, onde faltam escolas para atender a todas as crianças de 6 a 15 anos, o programa exclui essas crianças. Dados estes aspectos, o Programa Bolsa Escola representa avanços e pode servir como ponto de partida para o programa fome zero.

O Programa Fome Zero baseia-se em dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999. De acordo com ISTO É, (2002, p.40) até o fim do mandato do atual presidente, pretende-se atingir 9,3 milhões de famílias, 44.000.000 de brasileiros”. Contudo, especialistas alertam para problemas tais como a inexistência de banco de dados confiáveis e único para todos os programas sociais do governo federal. Outro fator a ser considerado, seria a amplitude dessa política. Busca-se ações que envolvem 25 programas. É necessário que se realize uma análise ex post de cada um desses programas com o objetivo de se delinear a eficácia, efetividade e a eficiência desses programas e uma análise ex ante da política a ser implantada.

Conclusão

O sucesso do Programa Fome Zero desperta para uma diversidade de questões que suscitam de estudos posteriores mais aprofundados. A análise aqui proposta representa apenas que pretende-se participar da discussão.

Referências Bibliográficas

CAVALCANTI,C(Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**.São Paulo:Cortez:Recife: Fundação Joaquim Nabuco,1997.

FREIRE,P. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro:Paz e Terra,1979.

KLIKSBURG,B. (Org.). **Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial**. Tradução de CláudiaSchilling.Brasília: ENAP,1994.

LAMOUNIER,B. e ALMEIDA, M.H.**Determinantes Políticos da Política Agrícola: Um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão**.IPEA,1994.

PROJETO FOME ZERO: Uma proposta de combate à fome no Brasil, Fundação Djalma Guimarães, Julho 2001, 128p.

Revista **ISTO É**, Número 1727, 6 de novembro de 2002, páginas 40 a 51.